

se wandelnden Konstellation fast schon banal wirkt. Dennoch ist und bleibt am Ende die zentrale Herausforderung, dass zur vollständigen Überwindung der latenten Staatlichkeitskrise nur ein *neues hegemoniales Moment* beitragen kann, das Auslöser für ein verallgemeinerungsfähiges sich verdichtendes Staatsprojekt in der EU ist. Dieses muss einerseits einen Gegenentwurf auf die beobachtbare diskursive Renaissance der »nationalen Souveränität« präsentieren, die nicht nur in Ost-Mitteleuropa zugegen ist (s. bspw. Polen, Ungarn oder Tschechien), sondern bis weit in die Gesellschaften der EU-Kernstaaten reicht (Stärkung von Parteien am rechten Rand der Parteiensysteme) und dabei auch auf Seiten linker Akteur*innen, welche die neoliberale EU für unreformierbar halten (vgl. bspw. Fazi 2018), eine gewisse Anschlussfähigkeit besitzt. In dieser Konstellation darf der Gegenentwurf dabei andererseits zugleich nicht in einem rein-affirmativen, unpolitischen EU-Positivismus à la »Pulse of Europe« (vgl. Guérot 2017) verfallen. Diese Herausforderung bleibt letztlich immens, ihr ist aber zwangsläufig zu begegnen, wenn die EU nicht in immer kürzeren Abständen in erneute Existenzkrisen geraten will.

10.3 Die Corona- als neue Durchsetzungskrise des EU-Staatlichkeitsausbaus?

Vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen und auf Grundlage der tagesaktuellen Geschehnisse im Kontext der Corona-Pandemie, deren Ausmaß während der letzten Korrekturschleifen an dieser Arbeit im Frühjahr 2020 lediglich in Ansätzen zu erahnen war und heute immer noch nicht in Gänze erfasst werden kann, stellt sich dennoch bereits die Frage, inwiefern die Politik zur Bewältigung der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Krise letztlich einen Integrations- und Vertiefungsschub bewirkt und die Corona- somit zu einer *neuen Durchsetzungskrise* des EU-Staatlichkeitsausbaus werden kann oder gar am Ausgangspunkt eines *neuen hegemonialen Moments* steht. Mit einem ersten vorläufigen und kursorischen Versuch zur Beantwortung dieser Frage möchte ich schließen und zugleich einen Ausblick auf künftig relevante politikwissenschaftliche Analysen geben.

Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Krisen stand auch zu Beginn der Corona-Pandemie in Europa die begründete Befürchtung im Raum, dass die EU-Mitgliedstaaten wie bereits in den Jahren 2007 bis 2010 die Krisenbewältigung allein zu schultern hätten; so wie sich die EU 2008 dazu entschied, die Rettungsmaßnahmen für Banken in die Hände der Mitgliedstaaten zu legen, sich 2009 lediglich auf eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Konjunkturprogramme verständigte, ohne ein nennenswertes eigenes Programm zu mobilisieren oder sich in der staatlichen Refinanzierungskrise Griechenlands noch zu Beginn des Jahres 2010 hinter der Chiffre der »mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung« versteckte. Unter anderem die Alleingänge bei den pandemiebedingten Grenzsicherungen einiger Mitgliedstaaten erhärteten diesen Eindruck (vgl. u.a. Zeit, 16.03.2020). Doch hat die EU offenbar auch aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. So kündigte die Kommission bereits am 20. März 2020 an, dass sie beabsichtige, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) zu aktivieren (vgl. KOM 2020a). Die beiden SWP-Verordnungen, die im

Zuge der Euro-Krise umfassend reformiert wurden (vgl. Kapitel 7.3), ermöglichen es, bei schwerwiegenden konjunkturellen Abschwüngen vom »Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel« abzuweichen (vgl. Art. 5, Abs. 1 & Art. 9, Abs. 1 VO (EG) Nr. 1466/97). Corona-bedingte Mehrausgaben, erhöhte Aufwendungen für Sozialleistungen oder die durch Mitgliedstaaten angekündigten Konjunkturpakete und die hiermit einhergehende Verschlechterung der mitgliedstaatlichen Defizit- und Schuldenpositionen bleiben somit – anders als in Folge der transatlantischen Finanzkrise 2009/10 – kurzfristig ohne direkte Konsequenzen seitens der EUSA. Demgemäß wird bei Abweichung von den SWP-Zielkriterien vorerst kein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) ausgelöst, in dessen Folge Euro-Mitgliedstaaten ein sogenanntes Wirtschaftspartnerschaftsprogramm (Two-Pack) vorzulegen hätten, das neben fiskalischen Korrekturmaßnahmen auch weiterführende Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beinhalten müsste (vgl. Kapitel 7.3). Ein Verfahren, das in dieser Form bis heute noch nicht zur Anwendung kam. Beruhigend wirkte weiterhin, dass die EZB – anders als noch zu Beginn der Euro-Krise – direkt auf den Sekundärmärkten für Staatsschuldentitel intervenierte. Mit dem Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP; Pandemie-Notfallankaufprogramm; Beschluss (EU) 2020/440), das mittlerweile ein Volumen von 1,85 Billionen Euro aufweist, konnte der zwischenzeitlich wieder stärker einsetzende Zinsspread zwischen Staatsanleihen unterschiedlicher Euro-Mitgliedstaaten, der in den Jahren 2010–12 zum Hauptindikator der Euro-Krise avancierte, vorerst begrenzt werden (vgl. Eurostat 2020).¹

Daneben lancierte die Kommission im März eine Reihe weiterer Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (KOM 2020b), die insbesondere auf einer Mobilisierung nicht verausgabter Mittel aus den EU-Fonds basierte (vgl. VO (EU) 2020/460, VO (EU) 2020/461 & VO (EU) 2020/558) und durch weitere Programmlinien der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 200 Mrd. Euro ergänzt wurde. Bestandteil des Kommissionsvorschlags war auch das Instrument zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken (SURE), das mit 100 Mrd. Euro ausgestattet wurde und den Mitgliedstaaten Darlehen zur Kofinanzierung von Kurzarbeitsgeld zur Verfügung stellen kann (vgl. VO (EU) 2020/672). Hinzu kommt für Euro-Mitgliedstaaten die potenzielle Bereitstellung von Krediten in Höhe von maximal 240 Mrd. Euro aus dem ESM, auf die sich die Eurogruppe (2020a) Anfang April im Grundsatz verständigte und die seit Mitte Mai zur Verfügung stehen (vgl. ESM 2020). Zusammen kommt dieses erste Anti-Corona-Maßnahmenpaket des Jahres 2020 auf einen zusätzlichen fiskalischen Impuls seitens der EU von maximal 540 Mrd. Euro, wobei fraglich ist, ob insbesondere die Mittel aus dem sogenannten »ESM-Pandemic Crisis Support« überhaupt von einzelnen Mitgliedstaaten abgerufen werden. Zu schwer wiegen hier – trotz verminderter Anforderungen an kreditnehmende Mitgliedstaaten² – die Erfahrungen der Euro-Krise, bei denen

1 Nicht zuletzt aufgrund des Urteilspruchs des Bundesverfassungsgerichts zum PSPP im Mai 2020 wurde bereits eine Organklage gegen das neuerliche Ankaufprogramm in Karlsruhe durch die AfD-Bundestagsfraktion eingereicht (vgl. Zeit, 28.08.2020).

2 »The only requirement [...] will be that euro area Member States requesting support would commit to use this credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis.« (Euro-Gruppe 2020)

die Kreditnehmenden durch die Troika, die Memoranden und letztlich die dahinterstehenden Staatsapparate der EU und der Gläubigerstaaten des europäischen Nordens zu teilsouveränen Befehlsempfängern degradiert wurden (vgl. Kapitel 7.2). Auch wenn die Mittel aus dem SURE-Programm ebenfalls nur als zurückzuzahlende Darlehen an die Mitgliedstaaten weitergereicht werden, zeigte die erste Vergaberunde dennoch, dass diese durchaus von den Mitgliedstaaten nachgefragt werden. Hierbei floss allein an Italien und Spanien annähernd die Hälfte der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel (vgl. KOM 2020c). Corona-Bonds, also die gemeinsame Ausgabe von Schuldtiteln der Mitgliedstaaten oder der EU im Gesamten zur allgemeinen Refinanzierung der gestiegenen pandemiebedingten Ausgaben und zusätzlicher Konjunkturimpulse der Mitgliedstaaten, wie sie insbesondere vom stark betroffenen Italien gefordert wurden (vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 19.04.2020), fanden letztlich aber keinen Eingang in das erste EU-Maßnahmenpaket. Nicht zuletzt aufgrund ihres überschaubaren realen fiskalischen Impulses zur Krisenüberwindung lassen sich die kreditbasierten Maßnahmen des ersten Maßnahmenpaktes – insbesondere die angebotenen ESM-Kredite – daher alles in allem als symbolisch qualifizieren. Feigl & Zotter (2020, 5) bringen dies auf den Punkt:

»Das beschlossene Krisenpaket ist [...] insgesamt zu beschränkt im Volumen, zu eng definiert im Verwendungszweck und zu defensiv orientiert, also nur zur Abfederung von eintretenden oder eingetretenen Krisenschäden. Damit ist es nicht geeignet für die große Herausforderung des Abbaus der Arbeitslosigkeit, der Konvergenz der Mitgliedstaaten und der Reduktion der Treibhausgase.« (Feigl & Zotter 2020, 5)

Auch im zweiten Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Corona-Krise, das die Kommission im Mai 2020 vorstellte, finden sich abermals keine klassischen Euro- oder Corona-Bonds zur Unterstützung der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken, wie sie zu Hochzeiten der Euro-Krise unter anderem vom Europäischen Parlament gefordert wurden (vgl. Kapitel 7 & 8). Allerdings ist mit dem sogenannten Aufbauplan, der in den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 eingepasst ist, eine in der vorgeschlagenen Höhe nie zuvor erreichte Schuldenaufnahme durch die EU und die Weiterreichung eines Teils der kreditfinanzierten Mittel als nicht rückzuzahlende Zuschüsse an die Mitgliedstaaten vorgesehen (vgl. Art. 5, Abs. 1 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053). Dies kommt in Teilen einer Abkehr der bislang praktizierten Krisenbewältigungsstrategie aus der Hochzeit der Euro-Krise nahe, die beginnend mit den Reorientierungen in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus und der Diskussionen über fiskalpolitische Komponenten für die Eurozone in der stagnierenden Ausbauphase in den EU-SA und hier insbesondere der Kommission vorbereitet wurde. Das sogenannte Aufbauinstrument (VO (EU) 2020/2094), das auch als »Next Generation EU« (NGEU) oder »EU Recovery Instrument« (EURI) bezeichnet wird, über das durch die Ausgabe von EU-Anleihen die zusätzlichen Finanzmittel zur Bekämpfung der Krisenfolgen am Kapitalmarkt mobilisiert werden (vgl. Art. 2 VO (EU) 2020/2094 i.V. m. Art. 5 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053), soll auch nach den Beratungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, wie von der Kommission vorgeschlagenen, insgesamt ein Volumen von 750 Mrd. Euro umfassen (vgl. ER 2020, Rn. A14; Beschluss (EU, Euratom)

2020/2053).³ Die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität (VO (EU) 2021/241) stellt das Herzstück des Aufbauplans dar und umfasst 672,5 Mrd. Euro (vgl. ER 2020, Rn. A14). Neben der finanziellen Ausstattung dieser neuen Fazilität sollen nach dem Vorschlag der Kommission mit den weiteren EURI-Mitteln entweder bestehende Programmlinien der EU-Fonds aufgestockt oder diese um neue Programmlinien ergänzt werden, welche beispielsweise sektorspezifische Förderungen oder direkte Hilfsfonds für Unternehmen umfassen könnten (vgl. KOM 2020e & 2020f). Der Europäische Rat (2020) hat im Zuge der Beratungen um den MFR die Mittel für diese Programme allerdings an vielen Stellen zugunsten einer erhöhten Finanzausstattung der Aufbau- und Resilienzfazilität gekürzt oder gar ganz gestrichen, was nicht zuletzt auch auf Kritik des Europäischen Parlaments (2020, Rn. 19) stieß.

Wurde mit den Maßnahmen des ersten und den mittlerweile auch beschlossenen Maßnahmen des zweiten Krisenbewältigungspakets zwar aktuell eine zweite Euro- und die latent schwelende EU-Staatlichkeitskrise – vorerst ein weiteres Mal – vertagt, ist es nun geboten, die sekundärrechtliche Verankerung des Aufbauplans wie auch des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens insgesamt in einer eigenständigen Staatlichkeitsanalyse zu untersuchen und die genauen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die EU-Staatlichkeit im Detail zu analysieren. Dabei ist auch zu klären, inwiefern die einzelnen Maßnahmen in eine Kontinuitätslinie des EU-Staatlichkeitsausbaus während der Euro-Krise eingeordnet werden können oder ob sie gar einen Bruch mit diesem markieren. Eine solche weiterführende Staatlichkeitsanalyse kann an dieser Stelle zwar nicht geleistet werden, drei vorläufige Einschätzungen hierzu seien aber vor dem Hintergrund des in dieser Arbeit beschriebenen Transformations- und Ausbauprozesses der EU-Staatlichkeit in der Euro-Krise gestattet:

AUFBAU EINER GENUIN-EUROPÄISCHEN FISKALUNION? – Mit dem EURI wird wegen der avisierten gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme der EU und der Weitergabe der durch EU-Anleihen finanzierten Mittel an die Mitgliedstaaten nicht nur aufgrund der Höhe des geplanten Anleihevolumens⁴ eine neue Stufe auf dem Weg zu einer genuinen europäischen Fiskalunion beschritten. Egal ob den Mitgliedstaaten EURI-Mittel als Zuschuss oder Darlehen gewährt werden, ergeben sich hierbei insgesamt positive Zinsvorteile für viele Mitgliedstaaten, wie bereits die bisherigen Emissionen der EU-Anleihen zur Refinanzierung des SURE-Programms zeigten. So wiesen die ersten zehnjährigen SURE-Bonds im Oktober 2020 eine negative Rendite von 0,238 % auf (vgl. ARD-Börse, 22.10.2020) und bieten somit auch im Vergleich zum ›Goldstandard‹ der Eurozone, den deutschen Bundesanleihen (Rendite zehnjähriger Bundesanleihen am

3 Einen Eilantrag gegen das deutsche Ratifizierungsgesetz zum EU-Eigenmittelbeschluss und dem in ihm enthaltenen Aufbauminstrument lehnte des Bundesverfassungsgerichts (2021) am 15.04.2021 ab.

4 Im Rahmen des Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM), der Fazilität zur Stützung der Zahlungsbilanz (VO (EG) Nr. 332/2002) sowie sogenannter Makrofinanzhilfen an Drittstaaten gibt die EU bereits eigene Anleihen heraus. Aktuell belaufen sich die Verbindlichkeiten aus den zuvor genannten Programmen auf ca. 50 Mrd. € (vgl. KOM 2020k, 14) und liegen somit deutlich unter der avisierten Kreditaufnahme von 100 Mrd. € für SURE sowie der weiteren 750 Mrd. € für NGEU.

29.10.2020: -0,63 %; vgl. Bloomberg, 29.10.2020), durchaus positive Refinanzierungskonditionen. Nicht nur vor diesem Hintergrund, sondern auch aufgrund des durch die errechneten Maximalzuweisungen je Mitgliedstaat aus der mit dem EURI finanzierten Aufbau- und Resilienzfazilität wird ein qualitativer Schritt zum Aufbau einer genuinen Fiskalunion unternommen. So entsteht mit der Fazilität zugleich ein Umverteilungsbeziehungsweise Transfereffekt, der sich aus der ihr zugrundeliegenden Berechnungsformel ergibt. Auf Grundlage dieser werden 70% der nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung ausgehend von »der Bevölkerung, des umgekehrten BIP pro Kopf und der relativen Arbeitslosenquote des jeweiligen Mitgliedstaats« (Art. 11, Abs. 1a VO (EU) 2021/241) auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt. Zusätzlich sollen für die verbleibenden 30% der nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung an die Mitgliedstaaten die »Veränderung des realen BIP im Jahr 2020« sowie die kumulierte »Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020-2021« (Art. 11, Abs. 1b VO (EU) 2021/241) mit in die Berechnung einbezogen werden. Ausgehend von dieser Berechnungsgrundlage werden somit insbesondere die am stärksten von der Corona-Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten profitieren. Alleine mehr als die Hälfte der Mittel werden zusammengekommen an Spanien (20,57%), Italien (20,39 %) und Frankreich (11,65 %) fließen und die ehemaligen fünf Programmländer der Euro-Krise werden insgesamt mit fast einem Drittel der Mittel (30,54%)⁵ bedacht (vgl. Anhang IV VO (EU) 2021/241). Die Fazilität etabliert in diesem Sinne einen Transfermechanismus, der einen konvergenzstiftenden Beitrag abseits der bestehenden EU-Fonds leisten kann. Allerdings – dies ist ein Ergebnis der Europäischen Ratstagung (vgl. ER 2020) – wird dieser Transfermechanismus durch die Erhöhung des Darlehensanteils der EURI-Mittel zugleich wieder abgeschwächt. Hatte die Kommission im Mai 2020 noch vorgeschlagen, dass von den 750 Mrd. Euro 500 Mrd. Euro als sogenannte Ausgaben (hierunter fallen auch Zuschüsse an die Mitgliedstaaten) und lediglich 250 Mrd. Euro als rückzuzahlende Darlehen vorgesehen werden, einigten sich die Staats- und Regierungschefs – insbesondere auf Druck der selbsternannten »sparsamen Vier« (vgl. »Frugal Four« 2020) – letztlich auf ein Verhältnis von 390 Mrd. Euro (Ausgaben) zu 360 Mrd. Euro (Darlehen) (vgl. ER 2020, Rn. A14).

Auch wenn die EURI-Aktivitäten unter den zuvor genannten Gesichtspunkten einen Fortschritt auf dem Weg zum Aufbau einer Fiskalunion bedeuten, bleibt zugleich zu konstatieren, dass sowohl das EURI als auch die Aufbau- und Resilienzfazilität, inklusive der gemeinsamen Kreditaufnahme, lediglich befristete und außerordentliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung darstellen. Ein Automatismus für eine dauerhafte fiskalische Flankierung auf EU-Ebene mit dem Ziel der Konvergenzstiftung abseits der bestehenden EU-Fonds, wie sie beispielsweise im Schlagwort des Eurozonenbudgets oder einer dauerhaften gemeinsamen Refinanzierungspolitik der Euro-Staaten (Euro-Bonds) Ausdruck fände, ist deshalb aus den Aktivitäten nicht zu schlussfolgern. Vielmehr zeigt sich stattdessen, dass durch die aktuellen Krisenbewältigungsaktivitäten die seit 2018 diskutierten und eigentlich mit dem MFR 2021-27 angestrebten fiskalpolitischen Instrumente wie das Reformhilfeprogramm und das BICC (vgl. Kapitel 8.3) zurückgestellt und vorerst nicht etabliert wurden (vgl. KOM 2020d, 2). Da zudem auf Druck des Europäischen Rates (2020, Rn. A15) vorgesehen wurde, dass alle Zahlungen

5 Spanien (20,57%), Griechenland (5,26%), Portugal (4,12%), Zypern (0,3%) und Irland (0,29%).

aus dem EURI bis spätestens zum 31.12.2026 abgewickelt sein müssen und die Mittelbindung bereits zu einem Großteil in der ersten Hälfte des MFR zu erfolgen habe (vgl. Art. 3 VO (EU) 2020/2094),⁶ bleibt weiterhin fraglich, ob NGEU am Ende tatsächlich zu einem dauerhaften Einstieg in eine genuine Fiskalunion führen oder ob es sich hierbei lediglich um ein kurzes, krisenbedingtes fiskalpolitisches Intermezzo handeln wird.

WETTBEWERBSFÄHIGKEITS-DOKTRIN & WIRTSCHAFTSPOLITISCHES REGIEREN – Bereits in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus rückte die Thematik der Wettbewerbsfähigkeit immer stärker ins Zentrum der politischen Aktivitäten der EUSA (vgl. Kapitel 8). Mit dem Aufbau des SRSS und der Auflage des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (vgl. Kapitel 8.4) wurde ein Staatlichkeitsrahmen etabliert, der in der Phase des stagnierenden Staatlichkeitsausbaus in die Bemühungen zum Aufbau einer Fiskalunion eingebettet wurde und insofern bereits eine Kompromisslinie andeutete, in der sich eine genuine EU-Fiskalpolitik der Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin unterordnet (vgl. Kapitel 9). Das EURI und die Aufbau- und Resilienzfazilität fügen sich schließlich in diese langen Linien ein. Mit der Fazilität sollen Maßnahmen unterstützt werden, die die Resilienz der EU wie ihrer Mitgliedstaaten stärken und zu einer wirtschaftlichen Erholung beitragen. Dabei definiert die Fazilitätsverordnung Politikbereiche, an denen sich die einzelnen Maßnahmen orientieren sollten:

»Diese Politikbereiche sind in folgende sechs Säulen [...] aufgegliedert: ökologischer Wandel; digitaler Wandel; intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, darunter wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken kleinen und mittleren Unternehmen (KMU); sozialer und territorialer Zusammenhalt; Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, um unter anderem die Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen; und Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche, wie zum Beispiel Bildung und Kompetenzen.« (Erw. 10 VO (EU) 2021/241; vgl. Art. 3 VO (EU) 2021/241)

Die Darlehen und Zuschüsse aus der Fazilität werden auf Grundlage sogenannter »Aufbau- und Resilienzpläne« (Art. 18 VO (EU) 2021/241) gewährt, in denen »die Reform- und Investitionsagenda des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt [wird].« (Art. 17, Abs. 1 VO (EU) 2021/241) Weiterhin wird an sie die Anforderung gestellt, dass diese mit den im Europäischen Semester verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen und allgemeinen Prioritäten sowie für Euro-Mitgliedstaaten mit den Prioritäten der Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets im Einklang stehen (vgl. Art. 17, Abs. 3 VO (EU) 2021/241). Die vorzulegenden Pläne werden anschließend durch die Kommission geprüft und im Hinblick auf ihre »Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz [bewertet]« (Art. 19, Abs. 3 VO (EU) 2021/241),

6 Für 60% der nicht zurückzuzahlenden Unterstützung müssen bis zum 31.12.2022 rechtliche Verpflichtungen eingegangen werden, für die weiteren 40% gilt als Stichtag der 31.12.2023 (vgl. Art. 3, Abs. 4 VO (EU) 2020/2094). Beschlüsse über die Gewährung von Darlehen müssen spätestens bis zum 31.12.2023 getätigt werden (vgl. Art. 3, Abs. 5 VO (EU) 2020/2094).

bevor sie schließlich vom Rat gebilligt werden müssen (vgl. Art. 19 VO (EU) 2021/241). Ein ähnliches Verfahren war auch für das Reformhilfeprogramm und das BICC vorgesehen und wurde in reduzierter Form bereits im Rahmen des 2017er Programms zur Unterstützung von Strukturreformen praktiziert, für dessen Abwicklung die Kommission allerdings noch alleine verantwortlich gewesen war (vgl. VO (EU) 2017/825). Das Genehmigungs- und Beschlussverfahren der Aufbau- und Resilienzpläne erinnert in diesem Sinne auch nochmals an die mit dem von Angela Merkel mehrfach vorgeschlagenen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit geforderten »vertraglichen Vereinbarungen« zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten.

Dass die Fazilität dabei auf die in der Euro-Krise begründeten Traditionen des wirtschaftspolitischen Regierens im neuen Normalzustand rekurriert, zeigt auch die sie flankierende Verordnung (EU) 2021/240 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung, deren Zielsetzung darin bestehe, die nationalen Behörden beim Ausbau ihrer Kapazität für die Ausarbeitung, Entwicklung und Durchführung von Reformen sowie bei der Ausarbeitung, Änderung, Umsetzung und Überarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne zu sekundieren (vgl. Art. 4 VO (EU) 2021/240). Diese zu unterstützenden »Anstrengungen zur Umsetzung von Reformen« in den Mitgliedstaaten seien letztlich erforderlich,

»um Investitionen zu mobilisieren, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Konvergenz, Resilienz und Erholung zu erreichen. Dies ist außerdem erforderlich, um Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Stärkung ihrer institutionellen und administrativen Kapazitäten [...] zu unterstützen, einen sozial inklusiven, grünen und digitalen Wandel zu ermöglichen, der im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen wirksam anzugehen und das Unionsrecht durchzuführen.« (Art. 3 VO [EU] 2021/240)

Das mit 864 Mio. Euro ausgestattete Instrument (vgl. Art. 6 VO (EU) 2021/240) wird innerhalb der Kommissionsstrukturen weiterhin durch den SRSS, der seit Januar 2020 gar zu einer eigenen Generaldirektion (DG REFORM) aufgewertet wurde (vgl. KOM o.J.), verwaltet und umfasst wie bereits sein Vorläufer eine ebenfalls breite Palette möglicher förderfähiger Maßnahmen (vgl. Art. 8 VO (EU) 2021/240) in nahezu allen Politikbereichen (vgl. Art. 5 VO (EU) 2021/240). Der bereits in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus einsetzende Aufbau und sukzessive Ausbau der Staatlichkeitsinfrastrukturen zur Beratung der Mitgliedstaaten bei Strukturreformen und der direkten Mitwirkung bei deren Implementierung seitens der Kommission werden somit weiter forciert und tragen zu einer weiteren Konsolidierung des wirtschaftspolitischen Regierens bei.

AUFTAKT FÜR EIN JAHRZEHNT DER ULTRA-AUSTERITÄT? – Mit dem Beschluss zur Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des SWP besteht zwar vorerst nicht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten aufgrund pandemiebedingter Mehrausgaben in die ausgebauten Interventionsfänge der EUSA geraten (vgl. Kapitel 7.5), wenngleich Vorsicht geboten ist: Aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Generell gelten die kriterialen Normen des SWP weiterhin. Im Mai 2020 hat die Kommission deshalb folgerichtig für alle Mitgliedstaaten außer Rumänien, für das bereits im April 2020 ein VÜD eröffnet wurde,

und Bulgarien formal festgestellt, dass das Defizitkriterium jeweils nicht eingehalten werde (vgl. KOM o.J. b). Im laufenden Semesterzyklus 2021 ging die Kommission gar bereits wieder soweit, Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien explizit aufzufordern, dass sie ihre hohen Schuldenstände und die Herausforderungen einer nachhaltigen Haushaltspolitik stärker bei der Ergreifung fiskalischer Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu berücksichtigen hätten (vgl. KOM 2020i, 2). Bleiben diese Feststellungen und Aufforderungen aufgrund der aktivierten SWP-Ausweichklausel zwar vorerst ohne direkte Folgen, steht vor dem Hintergrund der fiskalischen und ökonomischen (Langfrist-)Folgen der Corona-Pandemie zu befürchten, dass nach dem Ende der akuten Krisensituation auf die Europäische Union ein Jahrzehnt der Ultra-Austerität zurollt, das die Erfahrungen der Euro-Krise in den Schatten stellen könnte. Fritzsche & Harms (2020, 270) haben exemplarisch für Deutschland hervorgehoben, dass

»[d]er Angebotsschock und damit der Einbruch der Produktion [...] in jedem Fall so lange Bestand haben [wird], wie die Ausbreitung des Virus nicht gestoppt ist und die Maßnahmen zur Eindämmung andauern. Gleichzeitig gibt es derzeit keinen Grund anzunehmen, dass die einzelnen Nachfragekomponenten selbst im Falle der idealtypischen, schnellen Beendigung der Krise sofort und vollständig auf ihr altes Niveau ansteigen.«

Mit zunehmender Krisendauer bleibt deshalb auch ihre Schlussfolgerung richtig, dass »spätestens nach Ende der akuten Krise eine fiskalpolitische Expansion über die automatischen Stabilisatoren hinaus angezeigt [ist].« (Ebd.) Mehr als fraglich ist allerdings, ob NGEU in diesem Sinne einen ausreichenden fiskalischen Beitrag leisten kann, vor allem wenn die Mitgliedstaaten nach dem Ende der akuten pandemischen Krisensituation wieder an die SWP-Kriterien und Verfahren gebunden sein sollten. Dabei trifft die Corona-Krise als symmetrische Krise insgesamt auf

»höchst asymmetrische Kapazitäten für ein gesundheits-, wirtschafts- und finanzpolitisches Gegensteuern. Dies kann die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarkts ernsthaft beschädigen und im Extremfall die gesamte Europäische Union vor eine Zerreißprobe stellen, wenn lediglich einige finanzstarke Mitgliedstaaten große Rettungsschirme [...] aufspannen können, während andere Länder [...] nicht im selben Ausmaß dazu in der Lage sind«,

so Südekum (2020, 398). Insofern stellt sich mit aller Dringlichkeit die Frage, ob die EU nach dem Ende der Corona-Krise tatsächlich wieder auf einen austeritären Pfad einschwenken kann oder ob durch die Krise letztlich auch tiefgreifende fiskalpolitische Reflexionen einsetzen werden, die Staatlichkeitspraxen anleiten, die über die im SWP enthaltene ›Flexibilität‹ (vgl. Kapitel 8.3) hinausgehen.

Die drei kursorischen Einschätzungen verdeutlichen, dass die Politik zur Bewältigung der Corona-Krise durchaus in eine Kontinuitätslinie des EU-Staatlichkeitsausbaus in der Euro-Krise und ihrer weiterführenden Diskussionen eingeordnet werden kann. Insofern stellt die Krise zugleich einen erneuten Durchsetzungsschub dar, wie im Kontext des wirtschaftspolitischen Regierens mit dem Ausbau der Staatlichkeitsinfrastrukturen oder beim Aufbau einer genuinen Fiskalunion deutlich wird. Insbesondere bei

dieser ist allerdings fraglich, wie nachhaltig der eingeschlagene Weg sein wird. Zurzeit sind alle fiskalpolitischen Maßnahmen vor dem Hintergrund des akuten Handlungsdrucks in der aktuellen Krisensituation und insofern als zeitlich befristet anzusehen. Die grundlegenden Normen der Fiskalverfassung jedenfalls wurden bisher nicht angetastet, auch wenn die durch das EURI ausgedrückte Krisenbewältigungsstrategie sich von jener der Euro-Krise durchaus qualitativ unterscheidet. Werden allerdings keine dauerhaften Lösungen in Bezug auf die Fiskalunion mit dauerhaftem Transfermechanismus und einer gemeinsamen Politik zur staatlichen Refinanzierung im Euro-Raum gefunden sowie eine Neuausrichtung der vertragsrechtlich-festgeschriebenen ›richtigen‹ Fiskalpolitik (vgl. Kapitel 7.5) vorgenommen, wird die EU in einen neuerlichen fiskalischen Ausnahmezustand zurückgeworfen, der schlussendlich in einem Jahrzehnt der Ultra-Austerität münden könnte. Ob die Corona-Krise insofern neben einer neuerlichen Durchsetzungskrise des EU-Staatlichkeitsausbaus auch Ausgangspunkt für ein neues hegemoniales Moment sein wird, bleibt fraglich und wird nach dem Ende der akuten Krisensituation auch vor dem Hintergrund der latent schwelenden EU-Staatlichkeitskrise (vgl. Kapitel 10.2) erneut zu bewerten sein.